

Sleutels voor incrementeel ontwikkelen

Author(s)

Levelt, Melika; de Nijs, Karin

Publication date

2019

Document Version

Submitted manuscript

Published in

Rooilijn

[Link to publication](#)**Citation for published version (APA):**

Levelt, M., & de Nijs, K. (2019). Sleutels voor incrementeel ontwikkelen. *Rooilijn*, 52(3). <http://www.rooilijn.nl/category/jg-52-nr3-2019/>

**General rights**

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please contact the library: <https://www.amsterdamuas.com/library/contact/questions>, or send a letter to: University Library (Library of the University of Amsterdam and Amsterdam University of Applied Sciences), Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

Dit is een pre-print versie van het artikel dat verschijnt in Rooilijn jg. 52, nr.3, 2019 en open-access downloadbaar is via www.rooilijn.nl.

Melika Levelt en Karin de Nijs

Sleutels voor incrementeel ontwikkelen

Incrementele gebiedsontwikkeling heeft sinds de crisis aan populariteit gewonnen. Door flexibeler in te spelen op veranderende omstandigheden en de capaciteiten van bewoners, ondernemers en gebruikers van een plek te benutten, gaat de kwaliteit van gebieden omhoog en neemt het draagvlak voor ontwikkelingen toe. Wat blijft hiervan over nu de crisis voorbij is? Dit artikel gaat op zoek naar sleutels voor het succesvol handhaven van een incrementele aanpak.

Tijdens de economische crisis ontstond in Nederland een *window of opportunity* voor een incrementele manier van ontwikkelen. Dit kan worden begrepen als een optelsom van relatief kleinschalige ontwikkelingen zonder vaststaand eindbeeld waar naartoe wordt gewerkt (Buitelaar e.a., 2012). Kenmerkend voor incrementele ontwikkeling is de rol van burgers, creatieve ondernemers en maatschappelijke organisaties (Franke e.a., 2015). Het inhoudelijk programma komt stapsgewijs tot stand en plannen kunnen aangepast worden om in te spelen op veranderingen van inzichten en behoeften. Het bood daarmee een lonkend perspectief in een situatie van enerzijds onzekerheid en verlangen om risico's te beperken, en anderzijds een groeiende maatschappelijke behoefte aan meer eigenaarschap over de ruimte (Majoor, 2015).

Incrementele ontwikkeling contrasteert sterk met de Nederlandse traditie van grootschalige, projectmatige aanpak van stedelijke herstructurering en vinexwijken. Bekend is het relaas van Jane Jacobs (1961) over hoe dergelijke grootschalige projecten veel stedelijke kwaliteiten en gemeenschappen teniet doen. In een meer geleidelijke vorm van stedelijke ontwikkeling, bestaande uit kleinschalige aanpassingen die in samenwerking met gevestigde bewoners en ondernemers worden uitgevoerd, blijven sociale netwerken en fysieke kwaliteiten beter behouden. Dat komt ten goede aan de leefbaarheid van de stad.

Het voortbouwen op bestaande sociale structuren betekent dat initiatieven vanuit de samenleving centraal staan en de overheid zich vooral faciliterend en kaderstellend opstelt (Buitelaar e.a., 2012). Omdat de ontwikkeling vanuit diverse belanghebbenden uit het gebied komt, wordt verwacht dat incrementeel ontwikkelen tot meer draagvlak leidt dan planmatig ontwikkelen, waarbij de overheid de pen veel steviger in de hand houdt (Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, n.d.).

Incrementele ontwikkeling biedt dus in potentie diverse voordelen ten opzichte van een meer grootschalige, projectmatige aanpak. Nu de economie bloeit, speelt de vraag in hoeverre incrementeel ontwikkeling stand kan houden. Wetenschappers en professionals zijn verdeeld: de een ziet het als achterhaalde crisishype, de ander spreekt van een bredere omslag in het denken over en werken aan de stad (zie onder andere Ten Have, 2016; Soeterbroek, 2016). In dit artikel kijken we naar de praktijk: in hoeverre zien we daar stapsgewijs ontwikkelen standhouden?

Incrementeel in ruimte en tijd

De centrale vraag in dit artikel is in hoeverre bewoners, ondernemers en gebruikers in de praktijk een rol krijgen en kunnen behouden bij incrementele ontwikkeling. Op basis van

bevindingen uit empirisch onderzoek benoemen we enkele strategieën om ook buiten crisistijd de voordelen van een incrementele aanpak te realiseren.

Bij het beantwoorden van deze vraag is het belangrijk rekening te houden met het gekozen perspectief in ruimte en tijd. Het betrekken van bestaande partijen kan soms niet op de plek zelf, bijvoorbeeld als het om een verlaten industrieterrein gaat, maar wel in het omliggende gebied. Op microniveau mag dan wel sprake zijn van een breuk met het verleden, de fabriek is weg en de werknemers zijn verdwenen. Maar op een iets hoger geografisch schaalniveau kan het toch een heel natuurlijk voortbouwen op het bestaande zijn wanneer de ontwikkeling naadloos aansluit op een aanpalende wijk en de bewoners uit de wijk worden betrokken bij de ontwikkeling. Ook de tijdshorizon speelt mee. Vaak wordt een simpel onderscheid gemaakt tussen tijdelijke en permanente initiatieven en posities. Dat doen wij hier niet. Wat tijdelijk of permanent is, hangt af van het gekozen perspectief waardoor het belangrijk is preciezer te kijken. Soms krijgen creatieve ondernemers en kunstenaars in eerste instantie een tijdelijke rol en huurcontract in een gebied. Hoewel zij van buiten komen en een breuk met het verleden vormen, kan in tweede instantie de ontwikkeling meer incrementeel worden wanneer functies en gebruikers die gedurende de tijdelijke fase zijn geïntroduceerd (deels) worden behouden in de meer definitieve invulling. Maar ook die is uiteindelijk nooit permanent: wie nog verder uitzoomt in tijd en plaats ziet dat de stad als geheel altijd in ontwikkeling is en geen geplande eindsituatie kent. Op gebiedsniveau kan echter wel duidelijk sprake zijn van een meer planmatige of incrementele ontwikkeling.

Voor het beantwoorden van de centrale vraag in dit artikel zijn dertien casussen uit het R-LINK onderzoek geanalyseerd (zie tabel 1). De casussen variëren van kleinschalige initiatieven tot grotere gebiedsontwikkelingen en zijn geselecteerd op basis van de aanwezigheid van een wens vanuit overheid, burgers of ondernemers om stapsgewijs en met betrokkenheid van burgers, bedrijven en gebruikers ontwikkeling van een gebied op gang te brengen. Daarbij is gezocht naar variatie van wie initiatiefnemer van de ontwikkeling is: de overheid of particulieren (bewoners, ondernemers en andere gebruikers). De casussen zijn gelegen in de stedelijke regio's van Amsterdam (inclusief Almere) en Groningen. In elk van de casussen zijn twee tot vijf semi-gestructureerde interviews afgenomen met betrokkenen in de periode 2016-2019. Op basis hiervan is een kwalitatieve *within-case* en *cross-case* analyse uitgevoerd die werd aangevuld met analyse van relevante documenten en websites over de casussen.

Ontwikkelen met de buurt

Om te onderzoeken in hoeverre al aanwezige bewoners, ondernemers en gebruikers van een gebied een rol krijgen is voor alle casussen onderzocht wie op welke manier bij de ontwikkeling betrokken waren en wanneer dat gebeurde.

In zeven van de dertien casussen zijn bewoners, ondernemers of gebruikers van het gebied de initiatiefnemers van de ontwikkeling. Soms zijn de veranderingen die zij inzetten zo onopvallend dat deze vaak helemaal niet eens als incrementele ontwikkeling worden bestempeld. Een voorbeeld is Innovatiewerkplaats Helpman De Wijert in Groningen. Hier ontwikkelen bewoners, ondernemers en studenten samen projecten om bijvoorbeeld pleinen op te knappen of een buurtwinkel te openen. De wijk verandert hierdoor geleidelijk zonder dat geheel nieuwe bebouwing of groepen mensen worden toegevoegd.

Daarnaast bestaat één casus waarin een ondernemer van buiten zich vestigt in een wijk en een ontwikkeling op gang brengt: Toentje, een stadsmoestuin voor de Voedselbank in Groningen.

Nu het project enkele jaren in de wijk actief is, zijn meer ondernemers in het aangrenzende verouderde industriegebiedje neergestreken en wordt de verbinding met de buurt sterker.

Tot slot zagen we in vijf gevallen dat de overheid de ambitie stelt om stapsgewijs te ontwikkelen met bewoners en ondernemers. In veel gevallen gaat het echter niet om zittende bewoners, ondernemers of gebruikers, maar worden stadsmakers van buiten aangetrokken om te pionieren en ontwikkeling in gang te zetten. Bestaande gebouwen of fysieke kenmerken worden soms behouden maar het gebruik en de functie verandert. Dit is bijvoorbeeld het geval in Oosterwold, een voormalig agrarisch gebied tussen Almere en Zeewolde waar zelfbouwers hun droomhuis kunnen realiseren. Hoewel op elke kavel ruimte dient te worden gemaakt voor stadslandbouw, krijgt het gebied een compleet andere invulling en spelen de boeren die hier voorheen woonden of werkzaam waren geen rol in de ontwikkeling. Ook bij het Marineterrein in Amsterdam zijn het partijen van buiten die het gebied geleidelijk een nieuwe betekenis en functie geven. Op een iets hoger schaalniveau wordt hier echter wel gepoogd aan te sluiten bij bestaande sociale structuren: bewoners uit de aanpalende wijken worden actief uitgenodigd om mee te denken over de toekomstige invulling van het terrein.

Tijd en markt

Om te onderzoeken of de rol van al aanwezige of nieuwe bewoners, ondernemers en gebruikers van een gebied standhoudt op langere termijn, is de ontwikkeling van de casussen in de tijd onderzocht. Niet alle gebieden zijn al 'uitontwikkeld' en het beeld is divers maar zijn toch al enkele inzichten te benoemen.

Ten eerste speelt mee welk type locatie wordt ontwikkeld. Wanneer ontwikkelingen niet gericht zijn op bouwgrond maar ingrepen in de openbare ruimte betreffen, lijkt het eenvoudiger voor bewoners, ondernemers of andere gebruikers om een permanente positie te verwerven. Van deze vier casussen is dit op drie locaties het geval (zie tabel 2). Bij Vinkmobiel is nog onduidelijk of het initiatief vaste voet aan de grond zal krijgen.

Bij de negen casussen waarin bouwgrond of vastgoed tot ontwikkeling wordt gebracht zien we een gemengd beeld. Hier houden initiatieven in twee gevallen wel, in drie gevallen niet en in één geval gedeeltelijk een plek in het gebied. In drie gevallen is dit nog onzeker. In de tweede groep, waarin initiatieven hun plek in het gebied hebben verloren, valt bijvoorbeeld Open Lab Ebbinge in Groningen op, waar een braakliggend terrein voor een aantal jaar beschikbaar werd gesteld aan creatieve ondernemers, kunstenaars en culturele activiteiten. Het gebied kreeg veel positieve aandacht, maar toen de markt weer aantrok en de ontwikkelaar wilde gaan bouwen moesten de ondernemers, volgens eerdere afspraak, weer vertrekken. Hoewel meer culturele functies aan de definitieve bebouwing werden toegevoegd, worden deze marktconform verhuurd en zijn zij daarom niet toegankelijk voor de creatieve ondernemers die het gebied op de kaart hebben gezet. Instrumenteel gebruik van stadsmakers ligt zo op de loer: zodra de ontwikkeling van het gebied op gang is, moeten zij het veld ruimen omdat huur- en koopprijzen voor hen te hoog zijn geworden (zie ook Vlieg, 2019).

Dat is anders in Oosterwold en Buiksloterham waar pioniers een woning kunnen neerzetten voor eigen gebruik. Wanneer initiatieven en pioniers in staat zijn om een kavel of gebouw aan te kopen, dan verwerven zij een vaste positie in het gebied en zijn ze niet meer onderhevig aan de grillen van de markt. Zelfbouwers die in een vroeg stadium hun kavel hebben aangekocht kunnen zelfs erg profiteren van de waardestijging als gevolg van veranderende marktomstandigheden en toenemende aantrekkelijkheid van het gebied.

Toentje vormt (opnieuw) een uitzondering. De tuin zelf had eerst een tijdelijke plek op bouwgrond. Toen het initiatief daar weg moest, kreeg de tuin van de gemeente Groningen een permanente plek op een groenstrook vlakbij vanwege de meerwaarde van het initiatief voor de wijk. De kantine van Toentje en creatieve ondernemers op het verouderde industrieterreintje tussen de oude en nieuwe locatie voor de tuin, zijn wel gevestigd op een ontwikkellocatie. Inmiddels hebben zij echter te horen gekregen dat ze langer mogen blijven. Dat is bijzonder want de grond en gebouwen zijn niet in eigendom van deze pioniers. Hoe dit op de langere termijn zal verlopen is nu echter nog niet te zeggen.

Professionele burgers en intermediairs

Naast het type locatie speelt de mate van professionaliteit in de omgang met elkaar en de overheid een belangrijke rol. Het beeld dat de casussen schetsen is diffuus maar twee zaken lijken van belang: intern moeten initiatiefnemers tot een gedragen plan weten te komen dat ook extern kan overtuigen. Daarnaast moet een initiatief in staat zijn om de weg te vinden door soms langdurige procedures en langs vele loketten. Daarvoor zijn professionele vaardigheden nodig. Opvallend is dan ook dat in drie van de negen casussen van initiatieven die door particulieren gestart zijn, professionele intermediairs actief zijn (zie tabel 3). De dubbele rol van intermediairs, mensen die zowel initiatieven op gang brengen als de relatie met de overheid stroomlijnen, zien we bijvoorbeeld bij Park om de Hoek, een initiatief van De Gezonde Stad voor het ontwikkelen van postzegelparkjes met bewoners en ondernemers in Amsterdam. De Gezonde Stad ontwikkelde een methode om bewoners en ondernemers te betrekken en samen tot een goed plan te komen én treedt op als intermediair naar de gemeente om te zorgen voor toestemming en middelen om het plan uit te voeren.

Echter bestaat er geen een-op-een relatie tussen succes en de aanwezigheid van (semi)professionele intermediairs die een initiatief helpen. Bij Vinkmobiel blijkt het voor Vereniging Noorden Duurzaam, ondanks uitgebreide ervaring met duurzame projecten, lastig de gemeente te overtuigen om het plan te steunen. Dit terwijl een bewonersgroep in de K-Buurt juist zonder intermediair in staat is gebleken een stevige positie in de ontwikkeling van het gebied te verwerven, nadat het een door de gemeente ingehuurd communicatiebureau niet lukte de bewonersgroep tevreden te stellen over het door het bureau uitgevoerde participatietraject. Ondanks de stevige positie in het proces is de uitkomst ook hier nog onzeker.

Wanneer de overheid zelf (mede)initiatiefnemer is van een incrementeel ontwikkelproces, zien we soms ook inzet van intermediaire organisaties. De overheid bepaalt dan zelf de grotere beleidskaders en ambities en stelt een organisatie aan om hier uitvoering aan te geven. Voorbeelden zijn Bureau Marineterrein in Amsterdam en Ploeg ID3 bij het Suikerfabriekterrein in Groningen. Voor zelfbouwers in Oosterwold en Buiksloterham vormt de gemeente wel zelf het aanspreekpunt. Hoewel bij Marineterrein nog onduidelijk is in hoeverre ondernemers een vaste plek in het gebied zullen krijgen, lijkt het erop dat gemeenten met name bij tijdelijke projecten geneigd zijn om een intermediaire partij in te schakelen die het vinden en ondersteunen van initiatieven op zich nemen.

Twee sleutels

De analyse laat zien dat incrementeel ontwikkelen verschillende initiatiefnemers, tijds- en geografische perspectieven kent. Wat betreft het voortbouwen op bestaande sociale structuren, gebeurt dit op het lokale schaalniveau van wijk of buurt vooral als het initiatief van burgers en ondernemers in een gebied zelf komt. Als de overheid aan zet is, start incrementele ontwikkeling vaak als een breuk met het verleden waarna geleidelijk, soms wel in relatie tot

een omliggend gebied, een nieuwe sociale structuur wordt opgebouwd. Het incrementele karakter ligt dan vooral in het stapsgewijs, dus terwijl de transformatie al gaande is, ontwikkelen van plannen in plaats van het projectmatig uitvoeren van plannen die vooraf zijn gemaakt.

De analyse laat ook zien dat bestaande of opgebouwde sociale structuren van bewoners, ondernemers en gebruikers het risico lopen na enige tijd te worden beëindigd. Marktkrachten en eigendomsrelaties spelen hierbij een doorslaggevende rol. Als de markt het (weer) overneemt, delven partijen met minder financiële armslag het onderspit. Hiermee komen de beloften van een incrementele werkwijze, dat ontwikkelingen zo gevarieerder van karakter worden en meer draagvlak krijgen, in het geding.

Wat kunnen overheden doen als zij ook op langere termijn plaats willen blijven geven aan lokale initiatiefnemers en pioniers in een ontwikkeling? Een eerste sleutel is denken vanuit de amateur: wie wil werken met bewoners, ondernemers en gebruikers van een gebied moet accepteren dat deze partijen geen professionele gebiedsontwikkelaars zijn en ondersteund moeten worden in het uitwerken van een goed plan en het vinden van de juiste route in de gemeentelijke organisatie. Schakel een intermediair in of stel je als gemeente zodanig op. Vertaal regelingen en planprocedures naar eenvoudige stappen. Help burgers hun weg te vinden langs loketten en denk constructief mee.

Een tweede sleutel ligt in anders nadenken over toegang en exploitatie van grond en gebouwen. Door het mogelijk te maken voor initiatiefnemers en stadsmakers om eigenaar te worden, zelfbouw te stimuleren of afspraken te maken over niet-marktconforme huurtarieven, wordt voorkomen dat minder-kapitaalkrachtige partijen het veld moeten ruimen als prijzen stijgen. Zo wordt het mogelijk om pioniers die aan de basis staan van een stapsgewijze ontwikkeling in een gebied te behouden. Om grotere groepen burgers in staat te stellen een dergelijke pioniersrol aan te kunnen, lijken de hierboven genoemde ondersteuning en houding vanuit de overheid essentieel.

Melika Levelt (m.levelt@hva.nl) is senior onderzoeker bij onderzoekscentrum Urban Technology van Hogeschool van Amsterdam en hoofdredacteur van Rooilijn, Karin de Nijs (c.d.m.de.nijs@hva.nl) is onderzoeker bij onderzoekscentrum Urban Management van Hogeschool van Amsterdam.

Literatuur

- Buitelaar, E., S. Feenstra, M. Galle, J. Lekkerkerker, N. Sorel, & J. Tennekes. (2012) *Vormgeven aan de spontane stad. Belemmeringen en kansen voor organische stedelijke herontwikkeling*, Planbureau voor de Leefomgeving & Urhahn Urban Design, Den Haag & Amsterdam
- Franke, S., J. Niemans & F. Soeterbroek (red.) (2015) *Het nieuwe stadmaken. Van gedreven pionieren naar gelijk speelveld*, Trancity*valiz, Haarlem & Amsterdam
- Jacobs, J. (1961) *The Death and Life of Great American Cities*, Random House, New York
- Majoor, S. (2015) ‘Big is Beautiful’? Kleinschalige stedelijke projecten voor een nieuwe eeuw’, V. Mamadouh & A. van Wageningen (red.), *EU@Amsterdam*, AUP, Amsterdam, p. 149-154
- Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (n.d.) *Organische ontwikkelstrategie gebiedsontwikkeling*, <https://www.rvo.nl/initiatieven/financieringsvoorbeelden/organische-ontwikkelstrategie-gebiedsontwikkeling>, 11-06-2019

Soeterbroek, F. (2016) *Organische stads- en gebiedsontwikkeling crishype? Mooi niet!*, Gebiedsontwikkeling.nu, <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/organische-stads-en-gebiedsontwikkeling-crisishype-mooi-niet/>, 11-06-2019

Ten Have, F. (2016) *Niks organische gebiedsontwikkeling, kaders en visie hebben we nodig*, Gebiedsontwikkeling.nu, <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/niks-organische-gebiedsontwikkeling-kaders-en-visie-hebben-we-nodig/>, 11-06-2019

Vliek, H. (2019) *Ontwikkeling zonder plan: kansen en knelpunten*, *Rooilijn*, jg. 52, nr. 2, p. 120-125